

Syrien ist nicht Libyen

Die Lähmung des Uno-Sicherheitsrates und das Prinzip der Schutzverantwortung

Die Lösung der Libyenkrise galt vielen als Durchbruch des völkerrechtlichen Prinzips der Schutzverantwortung. Die Nichtintervention in Syrien erscheint ihnen nun als ihr vorzeitiges Ende. Dieser Befund übersieht die langfristigen Verschiebungen.

Oliver Diggelmann

Die Lage in Syrien ist eine typische Situation für die sogenannte Schutzverantwortung oder Responsibility to Protect (R2P): In einem Bürgerkrieg töten Staatsorgane Hunderte von Zivilisten. Die Regierung verfolgt gegenüber demonstrierenden Regimegegnern relativ offen eine «shoot to kill»-Strategie, und die internationalen Vermittlungsbemühungen – insbesondere des Uno-Sonderbeauftragten Kofi Annan – gelten als weitgehend gescheitert. Die Zahl der Todesopfer liegt sicher bei über 6000, wahrscheinlicher aber sind 10 000 oder noch mehr Tote. Dennoch ergreift der Uno-Sicherheitsrat keine Zwangsmassnahmen. Er ist blockiert, weil vor allem Russland per Vetorecht jegliche Zwangsmassnahme verhindert und damit das Gremium lähmt.

Bloss rhetorischer Dekor?

Der Kontrast zwischen diesen Fakten und Bekenntnissen von Uno-Organen zum Prinzip der Schutzverantwortung springt ins Auge. Denn dieses besagt – grob vereinfacht – zwei Dinge. Einerseits gehört zur staatlichen Souveränität zwingend der Schutz der Zivilbevölkerung. Souveränität und Schutz der eigenen Bevölkerung gehören zusammen. Andererseits verschiebt sich diese Schutzverantwortung auf die Staatengemeinschaft, wenn ein Staat selbst Massenverbrechen an seiner Bevölkerung begeht, wie nun Syrien oder wie Libyen vor der Intervention.

Manche Experten ziehen wegen der Lähmung des Sicherheitsrates nun den Schluss, die R2P sei bereits zu einer Fussnote der Geschichte geworden. Dies vor allem, nachdem vor Tagen bekanntgeworden ist, dass am 25. und 26. Mai in der Stadt Hula auch 49 Kinder wahrscheinlich von regierungsnahen Milizen erschossen wurden. Denn die R2P war doch als Antwort auf genau solche Situationen entwickelt worden: die Unerträglichkeit von Passivität angesichts staatlicher Massenverbrechen. Für – wie es in Uno-Dokumenten heisst

– «conscience shocking events», wie in Rwanda, Srebrenica oder Kambodscha.

Man muss genauer hinschauen. Aus vier Gründen.

► **1.** Die Schutzverantwortung ist kein «hartes» Völkerrecht, das ohne weiteres durchgesetzt werden kann und von dem man Durchsetzung erwarten kann, wie man etwa eine Norm des völkerrechtlichen Strafrechts auf einen Kriegsverbrecher anwendet. Auch nach der Libyenkrise nicht, obschon die damaligen Resolutionen die R2P explizit erwähnten. Die Libyenkrise wurde deshalb von vielen als Beginn einer neuen Ära – des «R2P-Zeitalters» – gefeiert. Die Schutzverantwortung ist aber in erster Linie ein politisches Prinzip. Es wurde von der Uno-Generalversammlung 2005 im Rahmen einer Konferenz aller Staats- und Regierungschefs als solches anerkannt. Der Rechtsstatus der R2P aber war immer umstritten. Die Abgrenzung rechtlicher von bloss politischen Elementen ist schwierig. Die Staaten und die Uno-Generalversammlung machten stets klar, dass sie am Sanktionierungsmonopol des Sicherheitsrates nichts ändern wollen. Vielleicht müsste man daher eher von einem handlungsleitenden Prinzip sprechen, das seine Wirkung im Rahmen des bestehenden Völkerrechts entfaltet. Oder von – wie dies etwa Uno-Organen tun – einem «emerging right».

► **2.** Die R2P sollte nie eine eigentliche Interventionsverpflichtung nach sich ziehen, weder rechtlich noch politisch. Auch nicht – dies muss betont werden – bei Verbrechen wie derzeit in Syrien, die wohl als Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzustufen sind. Es besteht schon gar keine unbedingte Eingriffspflicht. Es ging im Kern stets darum, die Staatengemeinschaft zunächst einmal stärker zu engagieren: durch Einführung einer verpflichtenden Debatte darüber, wie die fatale und für Diktatoren typische Gleichsetzung von Souveränität und unbegrenzter Handlungsfreiheit gegenüber der eigenen Bevölkerung aufgebrochen werden kann.

► **3.** Die Inpflichtnahme der Staatengemeinschaft über den Uno-Sicherheitsrat soll situationsabhängig sein. In der Rechtssprache heisst dies: unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips und damit unter Miteinbezug möglichst aller Folgen eines Interventions, die aber grundsätzlich nur beschränkt kalkulierbar sind. Wer kann voraussagen, wie lange eine Intervention dauern wird und ob sie nicht noch mehr Opfer fordert als der Bürgerkrieg, der bereits im Gang ist? Fast alle Exper-

ten sagen im Fall Syriens, dass eine Intervention von den Dimensionen her nicht mit Libyen vergleichbar wäre, sondern eher mit dem Irak. Zur Erinnerung: Die amerikanischen Truppen verliessen den Irak neun Jahre nach ihrem Einmarsch.

Syriens Armee ist gut gerüstet. Es ist überhaupt nicht klar, dass die Situation für die Zivilbevölkerung nach einer Intervention automatisch besser würde. Es gibt keine geeinte Opposition, der es gemeinsam um eine Demokratie nach westlicher Vorstellung auf der Grundlage von Menschenrechten geht. Und nirgends steht geschrieben, dass die Opposition im Fall eines Sieges nicht Rache an den Profiteuren des Systems nehmen würde. Historisch wäre dies nicht die Ausnahme, sondern die Regel.

Langzeitperspektiven

► **4.** Es ist klar, dass die R2P dort an harte Grenzen stösst, wo ständige Mitglieder des Uno-Sicherheitsrates elementare strategische Interessen verfolgen. Russland verfolgt in Syrien das geopolitische Ziel des Mittelmeerzugangs. Es tut dies seit der Zarenzeit – wenn auch mit wechselndem Erfolg. Es ist kein Zufall, dass der einzige russische Flugzeugträger derzeit vor einem syrischen Hafen ankert. Die Bindungen zwischen Syrien und Russland sind eng. Syrien bezog in den vergangenen Jahren fast 80 Prozent seiner Waffen von Russland. Dieses gibt der Sicherung seines Einflusses im Nahen Osten klar Priorität. Niemand kann sagen, wie weit die Eskalation gehen müsste, damit sich daran etwas ändern würde.

Man zögert, angesichts der Schreckens- und Todesmeldungen auf die längerfristige Entwicklung zu verweisen. Bei der Frage, um die es hier geht, ist dies aber nötig. Die allmähliche Einbindung des Prinzips der Schutzverantwortung in die internationalen Beziehungen lässt sich nur schwer aus der Perspektive des einzelnen Konflikts beurteilen. Denn es geht um Langzeitverschiebungen – um Veränderungen in der Tektonik des Völkerrechts und der internationalen Beziehungen, die nur langsam vor sich gehen. Ich will diese Entwicklungen an zwei Stichworten festmachen.

Erstens wird der Panzer der Souveränität dünner. Die R2P ist ein neues Element des «Angriffs» auf den Missbrauch staatlicher Souveränität, der seit Längerem im Gang ist. Sie reiht sich ein in eine lange Entwicklung. Insbesondere das 20. Jahrhundert brachte hier

grosse Veränderungen. Zentrale Etappen waren vor allem das Kriegsverbot von 1928 zwischen den Staaten und dessen Ausweitung zum Verbot der Friedensbedrohung. Aber auch die Entstehung einer völkerrechtlichen Strafgerichtsbarkeit gegenüber Machthabern und Diktatoren – punktuell nach dem Zweiten Weltkrieg und dann intensiviert seit der Schaffung der Kriegsverbrechertribunale für das frühere Jugoslawien und Rwanda – ist hier zu nennen. Bei allen Rückschlägen und Relativierungen dieser Schritte ist die Richtung eindeutig. Souveränität darf kein Titel zur Legitimation von Massengewalt sein. Die Schutzverantwortung verstärkt diesen Druck auf den Missbrauch von staatlicher Souveränität weiter.

Die R2P ist ohne Alternative

Zweitens haben sich die Menschenrechte zu einer Art «harten Währung» der internationalen Politik entwickelt. Bei aller Unvollkommenheit des internationalen Menschenrechtsschutzes, die nicht in Abrede zu stellen ist: Die internationale Politik ist durch den Menschenrechtsgedanken in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts immer mehr geprägt worden. Insgesamt mag mehr Streit als Einigkeit über das Thema bestehen. Offenkundig ist aber, dass es in der Langzeitperspektive immer mehr an Boden gewonnen hat. Die R2P reiht sich auch in diese Entwicklung ein. Sie verbindet das Konzept der Souveränität mit dem Menschenrechtsgedanken. Niemand soll sich bei Massenverbrechen gegenüber der eigenen Bevölkerung weiter auf seine Souveränität berufen können. Souveränität und Schutz elementarer Menschenrechte sollen zusammengehören.

Kurz: Für Nachrufe auf die R2P ist es zu früh. Die Schutzverantwortung ist in dieser oder veränderter Form ohne Alternative in einer Welt, in der die Luft für Diktatoren dünner werden soll. Es ist tragisch, dass eine solche Entwicklung nicht ohne Rückschläge möglich ist. Dies ist schwer auszusprechen, wenn man an die betroffenen Menschen in Syrien und an anderen Bürgerkriegsschauplätzen, für die sich die Weltöffentlichkeit weniger interessiert, denkt. Anders als in kleinen Schritten, nicht zuletzt über allmähliche Bewusstseinsveränderungen, ist eine solche Veränderung aber kaum denkbar. Die Kräfte, die hier im Spiel sind, sind zu gross.

Oliver Diggelmann ist Ordinarius für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich.